

مظاهر القصور التشريعي في صياغة قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم (23) لسنة 2008 المعدل

ا.م.د. علاء نافع كطافة
كلية القانون، جامعة ميسان، العراق
البريد الإلكتروني: a_aledane@uomisan.edu.iq

الملخص

ان البحث في القصور التشريعي لأي تشريع يتطلب جهداً فكرياً واسعاً، يمزج بين الجانب النظري للقانون وجانبه العملي، فمن خلال معرفة اوجه تطبيق التشريع من الناحية العملية يمكن الوقوف غالباً على القصور التشريعي لذلك التشريع، وهذا ما حاولنا قدر الامكان ان نبينه في موضوع القصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية النافذ، حيث يعد الاخير العمود الفقري لتنظيم حقوق وواجبات موظف الخدمة الجامعية، ومن خلال البحث تعرضنا لمفهوم القصور بشكل موجز ومفهوم موظف الخدمة الجامعية بهدف تمييز هذه الفئة عن غيرها من فئات الموظفين، وتعرضنا لبعض المواد في القانون اعلاه وبيننا ما فيها من قصور تشريعي من وجهة نظر الباحث وبعض الشراح الذين اهتموا في تقويم ودراسة هذا القانون، وذلك بهدف الاجابة على الاشكالية المطروحة في بحثنا التي انصبت على طرح بعض الاسئلة بخصوص نوع القصور الذي لحق القانون (محل البحث)، وفي ختام البحث وضعنا بعض الاستنتاجات التي تلخص قدر الامكان ما جاء به البحث بين طياته، ووضعنا بعض المقترحات التي نامل ان تساعد على تدارك القصور التشريعي بثتى صورته في قانون الخدمة الجامعية النافذ.

الكلمات المفتاحية: القصور التشريعي، قانون الخدمة الجامعية العراقي، القانون العراقي.

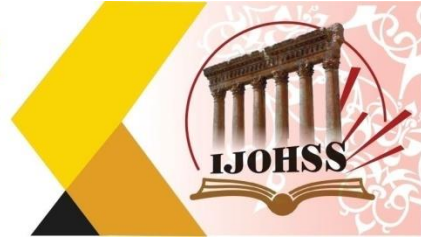
Manifestations of Legislative Shortcomings in the Formulation of the Iraqi University Service amended Law No. (23) of 2008

Asst. Prof. Dr. Alaa Nafea Kttafah
College of Law, University of Maysan, Iraq
Email: a_aledane@uomisan.edu.iq

ABSTRACT

Investigating the legislative shortcomings of any legislation requires extensive intellectual effort, combining the theoretical and practical aspects of the law. By understanding the practical application of legislation, one can often identify legislative shortcomings. This requires an analysis of the legislative shortcomings in the current University Service Law, as the latter is the backbone of regulating the rights and duties of university service employees. Through the analytical and inductive approach, the concept of deficiency was briefly explained, as was the concept of university service employee, with the aim of distinguishing this category from other categories of employees. Some articles in the above law were also examined to determine the nature of the legislative deficiency in the articles of this law. The problem raised in our research, which focused on raising some questions regarding the type of shortcomings that affected the law, was answered. At the end of the research, we presented some conclusions that summarize as much as possible what the research contained within its folds, and we presented some proposals that we hope will help to address the legislative shortcomings in all their forms in the current university service law.

Keywords: Legislative shortcomings, Iraqi university service law, Iraqi law.



المقدمة

اولا :التعريف بموضوع البحث

ان سن وصياغة اي قانون يتطلب الاحاطة بكل الجوانب الي يعالجها ذلك القانون، فلا يمكن تجنب الاشكالات التي تظهر حين تطبيقه، ما لم يكن قد تم صياغته بطريقة تخرجه من كل قصور سواء كان هذا القصور راجع الى الغموض في الصياغة او التعارض بين نصوصه او بينه وبين قوانين اخرى، بشكل يجعل الجمع بينهم امراً مستحيلاً، او قد يكون القصور من خلال اهمال ذكر بعض المسائل، بينما يقتضي التنظيم السليم ان يكون ذكر هذه المسائل مفصلاً في القانون امراً لا بد منه، وذلك لمراعاة بعض الاعتبارات التي في مقدمتها خصوصية الفئة التي يعالج تنظيمها هذا القانون، ويأتي قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 المعدل من بين القوانين التي جاءت لتنظم عمل فئة خاصة وهم اعضاء هيئة التدريس في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها، وايضا بيان الحقوق والواجبات لهذه الفئة من الموظفين، ولدى الاطلاع وتدقيق مواد هذا القانون يلاحظ وجود العديد من الثغرات بين طياته، بالشكل الذي يجعل تطبيق اغلب احكامه امراً صعباً، وبهذا سيتم التعرض لبعض مواد هذا القانون التي نعتقد ان فيها قصوراً تشريعياً، وابرز صور هذا القصور وطرق معالجتها من خلال اقتراح الحلول التي تعالج التعارض او النقص فيه او اعطاء بعض التفسيرات للنصوص الغامضة.

ثانيا : اهمية البحث

تظهر اهمية بحثنا في القصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 المعدل في جانبين، الجانب الاول من الناحية النظرية حيث من خلال التعرض لبعض مواد هذا القانون وما شابها من قصور من شأنه أن يؤدي الى تنبيه السلطة المختصة بتشريع القوانين لغرض مراجعة واعادة النظر في هذه المواد لتدارك هذا القصور، اما الجانب الاخر فهو من الناحية العملية، حيث بالتأكيد ان ابراز جوانب القصور في هذا القانون ومحاولة طرح بعض المعالجات والتفسيرات للنصوص الغامضة من شأنه أن يساهم في تطبيقه بشكل سليم من قبل الجهات المختصة بتطبيقه، وان تطبيقه على نحو سليم من شأنه أن يساعد على تجنب التعسف من قبل الادارة وهي بصدد تنفيذ القانون، وذلك عن طريق اعطاء تفسيرات للنصوص الواردة في القانون بشكل لا تتفق مع الغاية التي وجدت من اجلها هذه النصوص.

ثالثا : مشكلة البحث

تبرز مشكلة بحثنا من خلال طرح سؤال مفاد هل اجاد المشرع العراقي سن وصياغة قانون الخدمة الجامعية رقم 23 لسنة 2008 المعدل بشكل يتفق مع الصياغة التشريعية السليمة؟ وهل هناك قصور تشريعي في تنظيم ومعالجة المسئلة التي وردت فيه؟ وما هي ابرز صور القصور التشريعي التي لحقت بالقانون؟

رابعا :منهجية البحث

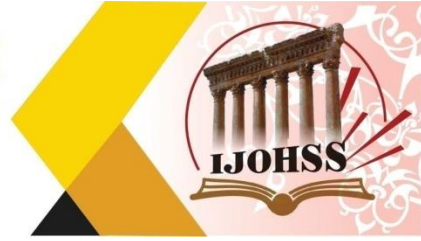
اقتضى موضوع البحث في القصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل اتباع المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص الواردة فيه للوقوف على معناها ومعرفة ما لحق هذه النصوص من قصور تشريعي، لكي تكون المعالجة المطروحة متناسبة مع صور القصور التشريعي التي ظهرت نتيجة تحليل مواد هذا القانون.

خامسا : نطاق البحث :

ان نطاق بحثنا سيكون ضمن اطار قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل، مع الرجوع الى قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 في كل لم يرد به نص في قانون الخدمة الجامعية اعلاه، وايضا ان الرجوع الى قانوني الخدمة المدنية وانضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ له ما يبرره من خلال معرفة وجه التعارض ان وجد بين النصوص الواردة في القوانين اعلاه، حيث ان معرفة وجه التعارض من شأنه ان يسهل عملية المعالجة من خلال التوفيق بين النصين او اهمال احدهما وتطبيق الاخر في حال اذا تعذر الجمع بينهما.

سادسا : الدراسات السابقة :

1. د. سعاد عبد الفتاح، محمد سلمان العزاوي، تقويم قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل واثره في تقليل مظاهر الفساد الاداري والمالي، بحث منشور في مجلة الدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، العدد 17، 2011.



تناول الباحث في بحثه التعرض لمواد قانون الخدمة الجامعية لبيان ما فيها من خلل في الصياغة التشريعية، كما حاول معالجة بعض النصوص التي من شأنها ان تشكل اخلالاً بالتنظيم الصحيح للحقوق والواجبات لموظفي الخدمة الجامعية، حيث توسع في نقد مواد القانون وتوصل الى ان وجود بعض النصوص الشكل الوارد في القانون لا فائدة ترحى منها وفيها انتقاص لحقوق موظف الخدمة الجامعية.

2. سرى حارث عبد الكريم، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهدين، 2012.

تناولت هذه الدراسة بيان النظام القانوني لموظفي الخدمة الجامعية، من خلال التعرض لبيان الواجبات والحقوق لموظف الخدمة الجامعية ومقارنتها مع التشريعات المقارنة، كما تناولت تأديب موظف الخدمة الجامعية، الا انها لم تتناول اوجه القصور التشريعي الذي لحق قانون الخدمة الجامعية النافذ، واكتفت بتحليل المواد وبيان ما تضمنته من احكام، رغم الثغرات التي لحقت بهذا القانون.

3. د. اسامة طه حسين، قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل، قراءة تحليلية، بحث منشور في مجلة الباحث للعلوم القانونية، المجلد الثاني، العدد 1، 2021.

تناول هذا البحث تحليل مواد قانون الخدمة الجامعية النافذ بهدف بيان ما تضمنه من احكام، حيث تعرض بشكل مبوب الى اختصاصات وزير التعليم العالي والبحث العلمي وباقي اختصاصات رئيس الجامعة وغيرهم من المناصب والمجالس، واكتفى الباحث في العديد من طيات البحث بتحليل المواد دون محاولة بيان ما فيها من قصور تشريعي، وهذا الامر قد يكون ناجم عن الغرض من البحث الذي كان يركز بشكل اساسي على تحليل المواد واهمية ما فيها من احكام لصالح موظف الخدمة الجامعية.

اما موضوع بحثنا (القصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل) فسيكون تناول موضوعاته وفق الخطة التي اعدت لبحثه بشكل يختلف عما تم التعرض له في الدراسات السابقة من خلال تحليل بعض مواد القانون اعلاه بشكل معمق وبيان ما فيها من قصور تشريعي سواء كان القصور ناجم عن الغموض في الاحكام او التعارض او النقص في معالجة بعض المسائل المهمة.

سابعا : هيكلية البحث :

اقتضى موضوع بحثنا في القصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل، تقسيمه الى مبحثين، وكل مبحث الى مطلبين. حيث سيكون عنوان المبحث الاول : الاطار المفاهيمي للقصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية النافذ، مقسم الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول مفهوم القصور التشريعي في اطار قانون الخدمة الجامعية، اما في المطلب الثاني سوف نتناول التعريف بموظف الخدمة الجامعية. اما المبحث الثاني سنتناول به مظاهر القصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية العراقي النافذ، مقسم الى مطلبين، سنتناول في المطلب الاول ملامح القصور التشريعي في حقوق وواجبات موظف الخدمة الجامعية، وفي المطلب الثاني ملامح القصور التشريعي في انضباط موظفي الخدمة الجامعية.

المبحث الاول

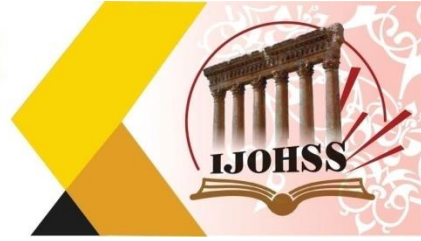
الاطار المفاهيمي للقصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية العراقي

سوف نقسم البحث في هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الاول مفهوم القصور التشريعي في اطار قانون الخدمة الجامعية النافذ وفي المطلب الثاني التعريف بموظف الخدمة الجامعية في التشريعات المنظمة له.

المطلب الاول

مفهوم القصور التشريعي في اطار قانون الخدمة الجامعية العراقي

سوف نقسم البحث في هذا المطلب الى فرعين، حيث سنتناول في الفرع الاول منه تعريف القصور التشريعي، وفي الفرع الثاني سنتناول به صور القصور التشريعي.



الفرع الاول تعريف القصور التشريعي

يهدف الاحاطة بتعريف القصور التشريعي من كافة جوانبه فإنه سوف نتعرض لتعريفه من حيث المعنى اللغوي، ومعناه في الاصطلاح.

أولاً: تعريف القصور التشريعي لغةً: ترجع اصل كلمة قصور في اللغة العربية إلى الفعل (قَصَرَ) ، قَصَرَ بـ، قَصَرَ عن قصر، يقصر، ويقصر قصرأ، فهو قاصر، والمفعول مقصور، وقصر عن الأمر قَصُوراً، بمعنى عجز وكف عن عمله ولم يبلغه، وتَرْكُهُ وهو لا يُقَدِّرُ عليه، وقد ورد ذكر الكلمة في القرآن الكريم بحسب ترخيص الشرع بقصر الصلاة ذات الاربع ركعات بركعتين فقط، وذلك بقوله تعالى (فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَنْ تَقْصُرُوا مِنَ الصَّلَاةِ).⁽¹⁾

أما كلمة (التشريعي) في اللغة العربية فهي أسم منسوب إلى (تشريع) من الفعل (شرع) شرع، يشرع، تشريعاً، فهو مُشْرِعٌ و المفعول مُشْرَعٌ، وهو متعلق بسن القوانين من قبل مجلس تشريعي أو سلطة تشريعية، كما يأتي بمعنى رفع ومهد كأن تقول شرع البيت، وشرع الطريق مده ومهده⁽²⁾، وقد يأتي بمعنى الإبانة والإظهار، فيقال: شرع فلان، إذا أظهر الحق وقمع الباطل، والشرعية والشرعة ما سنَّ الله تعالى من الدين وأمر به كالصلاة والصوم والحجَّ والزكاة وسائر أعمال البر⁽³⁾، والتشريع لغة مصدر شرع، أي وضع قانوناً أو قواعد.⁽⁴⁾

ثانياً: تعريف القصور التشريعي في الاصطلاح: يمكن القول أنَّ القصور التشريعي هو حالة تواجه القاضي أثناء قيامه بمهمته في تفسير وتطبيق قواعد التشريع على الحالة المعروضة أمامه سواء أكان هذا التشريع موضوعياً، أم إجرائياً، وقد تكون الحالة التي يواجهها القاضي، حالة النقص في التشريع، سواء أكان النقص في الصياغة، أم في المفهوم وقد يكون القصور سكوت النص عن الحالة القانونية المعروضة أمامه، والقصور في القانون ظاهرة قانونية نجدها في كل القوانين الوضعية لأن التشريع عبارة عن عمل بشري يقوم به المشرع ولا يمكن للمشرع أن يصل إلى درجة الكمال، وذلك بسبب العلاقات الاجتماعية المتطورة باستمرار، وقدرات الانسان المحدودة.⁽⁵⁾

وبهذا فإنه يمكن تعريف القصور التشريعي من وجهة نظر فقيهه بأنه عدم ملائمة النصوص التشريعية للحياة الاجتماعية والسياسية السائدة في المجتمع وقت تطبيق تلك النصوص، وعدم تضمن النص التشريعي لما تقوم الحاجة إليه من أحكام تفصيلية أو جزئية في ظل تغيرات جوهرية، وقد عرف القصور التشريعي أيضاً على أنه الحالة التي يكون فيها تنظيم القانون لا كما ينبغي أن يكون وفقاً للقواعد والمعايير العامة للقانون والذي يتمثل في ثغرات تخل أو تنتقص في تكامل النظام القانوني وآلياته.⁽⁶⁾ كذلك عُرف القصور التشريعي بأنه ندرة بالغة في القواعد بحيث لا يتوافر الحكم حيث ينبغي ان يتوافر فهو عدم احتواء التشريع مطلقاً على نص يعالج النزاع المعروض امام القاضي أو انه يحتوي على هذا النص بيد انه تنقصه الاحكام التفصيلية اللازمة لحل ذلك النزاع⁽⁷⁾، وعرف أيضاً بأنه فقدان النص القانوني الذي يحكم أو ينظم حالة معينة يتطلب النظام القانوني تنظيمها أو هو عدم وجود قاعدة قانونية أو وجودها ولكنها غير كاملة لحل مسألة يفترض فيها انها يجب أن تنظم بقاعدة قانونية،

(1) احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الاول، ط1، عالم الكتب، القاهرة، 2008، ص 1821.

(2) ورود محمد جابر، القصور التشريعي في احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 2008 المعدل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2023، ص 36.

(3) التشريع، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، رابط الموقع <https://ar.wikivahdat.com/wiki> تاريخ النشر 2023/4/5، تاريخ الزيارة 2024/11/20.

(4) تعريف التشريع لغة واصطلاحاً، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، رابط الموقع <https://wuthqa.net/c/fiqh/658>، تاريخ النشر 2020/3/3، تاريخ الزيارة 2024/11/20.

(5) د. عامر ابراهيم احمد، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، بحث منشور في معهد المعلمين، الكوفة، العدد 7، 2021 ص 64.

(6) د. عامر ابراهيم احمد، مصدر سابق، ص 66.

(7) د. حيدر غازي فيصل، القصور التشريعي في قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد 73، 2019، ص 5.

وان الذي يقوم بسد القصور في القانون حسب الوضع الطبيعي هو أن يتدخل المشرع لسد القصور لان القاضي اما ان يجد القاعدة القانونية فيحكم بموجبها أو لا يجدها فيقوم بخلقها تحت مسمى العدالة والضمير القانوني.⁽⁸⁾ وعليه يمكن تعريف القصور التشريعي بأنه الحالة التي يكون فيها النص عاجزاً عن احتوائه أو تنظيمه لجميع أوجه المسألة التي وجد النص القانوني لتنظيمها، أو الحالة التي تكون المسألة ذاتها غير معالجة وفقاً لنص قانوني ما، فنكون في الحالة الأولى امام عدم قدرة النص الموجود على معالجة المسألة، وفي الحالة الثانية نكون امام فراغ قانوني غير منظم لتلك المسألة.

الفرع الثاني صور القصور التشريعي

يمكن ارجاع القصور التشريعي الى صورتين رئيسيتين، الاولى تعرف بالقصور المزيف، والثانية تعرف بالقصور الحقيقي، وفيما يتعلق بالقصور المزيف فهو يعني عدم توافق النص القانوني المعمول به مع الظروف والتطورات التي شهدتها المجتمع على الأصعدة كافة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ يضطر القاضي إلى محاولة إيجاد حلول ملائمة للتطور الذي طرأ على المجتمع لتغيير الايدولوجية، لذا يُطلق عليه (بالقصور الإيديولوجي) فضلاً عن انتقاده للقاعدة القانونية التي تحكم المسألة المعروضة عليه عندما يجدها قاصرة عن بلوغ الغاية التي تستهدف تحقيقها، مما يؤدي به إلى تجاهلها وإحلال أخرى محلها تكون من صنعه، وهذا ما أدى إلى وصفه بالانتقادي؛ لان القاضي ينتقد القانون ويحاول ان يجد قانوناً اخر اصح من القانون المنتقد حيث يلاحظ ان القصور في هذه الصورة ينهض على الرغم من وجود القاعدة القانونية، الا ان هذه القاعدة غير ملائمة او غير متناسبة في التطبيق مع تغير الظروف بسبب التطور الحاصل في المجتمع التي تحكمه هذه القاعدة.⁽⁹⁾ اما القصور الحقيقي فهو ليس من صنع القاضي المطالب باصدار الحكم في القضية المعروضة عليه، بل يرجع الى المشرع، حيث لا يمكن للقاضي ان يصدر حكمه في القضية الا بعد اكمال النص لسد النقص الحاصل في القاعدة القانونية أو اصدار قاعدة قانونية عند عدم وجودها فالقاضي في القصور الحقيقي لا يجد القاعدة القانونية ويوجد نفسه امام خيارين فأما ان يرد الحكم لعدم استناده الى قاعدة قانونية او ان ينشئ قاعدة يحكم بموجبها والقاضي ليس من حقه أن يمتنع عن اصدار الحكم اذا كانت القضية من اختصاصه وقد يكون فقدان النص أو عدم وجود النص عن قصد أو عن غير قصد من المشرع وأن دور القاضي في سد القصور يكون أكبر في حالة فقدان النص عنه في حالة نقص النفس لأنه في هذه الحالة الأخيرة يقتصر دوره على تكملة النص ويحسم النزاع اما في الحالة الأولى وهي فقدان النص، حيث يضطر القاضي الى ان ينشأ قاعدة جديدة بكاملها لكي يحكم بموجبها.⁽¹⁰⁾ كما يمكن القول أن القصور التشريعي الحقيقي يعني فقدان أو غياب النص القانوني اللازم لحكم حالة معينة وأن هذا النوع من القصور التشريعي له صور عديدة كأن يكون بعدم تنظيم المشرع للنتائج القانونية وحلها بصورة نهائية، أو إعطاء خيار من دون تنظيم إجراءات استخدامه وقد يكون بفقدان الحكم الشرعي الأمر الذي يجعل من حسم النزاع المعروض من الأمور المستحيلة.

كما يمكن ارجاع صور القصور التشريعي حسب المعنى الذي تم ايراده للقصور الحقيقي الى ثلاث صور، وهي الغموض والتعارض والنقص.

بينما الغموض يعني عدم وضوح ارادة المشرع في النص، وهذا يرجع الى الارتجال في الصياغة التشريعية، وان تحقق الغموض من شأنه حدوث نزاع في تطبيق النص لان الكلمات الغامضة تكون غير واضحة، بمعنى اخر ان غموض النص يقوم عندما يكون النص غير واضح الدلالة أي لا تدل صيغته على ما فيه، بل يتوقف فهم هذا

⁽⁸⁾ ميثم فالح حسين، القصور التشريعي في قانون العقوبات العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2018، ص 40.

⁽⁹⁾ ورود محمد جابر، انواع القصور التشريعي، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، رابط الموقع <https://mail.almerja.com/reading.php?idm=216271>، تاريخ النشر 2023/11/9، تاريخ الزيارة 2024/11/22.

⁽¹⁰⁾ د. ميثم فالح حسين، مصدر سابق، ص 42.

النص على امر خارجي، أي امر خارج عباراته، حيث في هذه الحالة لا بد من اللجوء الى طرق التفسير المختلفة للوقوف على المعنى المراد من النص الغامض.⁽¹¹⁾

اما التعارض فيعني تعارض او اختلاف احكام نص قانوني مع اخر وقد يكون داخل النص القانوني أي بين فقراته، بمعنى اخر ان التعارض يحصل نتيجة اصطدام نص مع اخر بحيث يستحيل الجمع بينهما لما بينهما من تعارض رغم وضوحهما اذا ما تم النظر الى كل منهما على حده⁽¹²⁾، ويرجع حصول التعارض الى عدة اسباب منها عدم مراعاة تدرج قوة الالتزام بين النصوص القانونية او يرجع الى تداخل النصوص وقلة الدراسات لأعداد التشريعات، ويجب على القاضي في حال وجود تعارض بين النصوص ان يرفعه سواء بترجيح احد النصين من حيث قوة التشريع او الاستعانة بوسائل تفسير خارجية لرفع هذا التعارض، اما النقص فيعني اغفال ايراد الفاظ وعبارات تؤثر في جوهر النصوص القانونية⁽¹³⁾، او هو عدم احتواء التشريع مطلقاً على نص يعالج النزاع المعروض امام القاضي او انه يتضمن هذا النص بيد انه تنقصه الاحكام التفصيلية أو الجزئية لحل ذلك النزاع.⁽¹⁴⁾

المطلب الثاني التعريف بموظف الخدمة الجامعية وتمييزه عن غيره

سيتم تقسيم البحث في هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الاول تعريف موظف الخدمة الجامعية في اطار التشريعات المنظمة له، وفي الفرع الثاني سوف نبحت في ذاتية موظف الخدمة الجامعية.

الفرع الاول تعريف موظف الخدمة الجامعية

لغرض الوقوف على تعريف موظف الخدمة الجامعية فإنه يتطلب الرجوع الى القوانين التي نظمت هذه الفئة من الموظفين، وعند الاطلاع على قانون الخدمة الجامعية رقم (145) لسنة 1964 (الملغى) نجد ان المادة (1) منه عرفت الخدمة الجامعية ولم تعرف موظف الخدمة الجامعية حيث نصت على انه (يقصد بالخدمة الجامعية لأغراض هذا القانون. ا- ممارسة التدريس والبحث العلمي في التعليم الجامعي لأعضاء الهيئة التدريسية الوارد ذكرهم في المادة (29) من قانون جامعة بغداد رقم (51) لسنة 1963. ب- القيام بالأعمال الادارية التي يقوم بها الاشخاص الوارد ذكرهم في المادة الرابعة عشرة والفقرة ا من المادة الثامنة عشرة من قانون جامعة بغداد رقم 51 لسنة 1963).

بينما عرفت المادة (2) من قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 (الملغى) موظف الخدمة الجامعية بانه (... كل موظف يقوم بممارسة التدريس والبحث العلمي او الاستشارة الفنية في الجامعات ومؤسسات المعاهد الفنية، او العمل في الدوائر الفنية في ديوان وزارات التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والداخلية / الادارة المحلية، ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، كما وردت في قانون التعليم العالي والبحث العلمي).
بينما عرفت المادة (1/ثالثاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 (النافذ) موظف الخدمة الجامعية بأنه (... كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية والفنية أو العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي أو مؤسساتها ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 أو أي قانون يحل محله).
ومن خلال النص الاخير نجد ان معنى موظف الخدمة الجامعية هو من يقوم بممارسة التدريس والبحث العلمي ومن يمارس الاستشارة العلمية والفنية، او الذي يعمل في ديوان وزارة التعليم او في مؤسساتها كافة ومن ضمنها الجامعات والمعاهد والذين تنطبق عليهم شروط عضو الهيئة التدريسية المنصوص عليها في المواد (24)-

(11) د. عبد القادر الشخيلي، الصياغة القانونية، دار الثقافة والنشر والتوزيع، الاردن، ط1، 2014، ص 112.

(12) علي كريم شجر، القصور التشريعي في اجراءات التحقيق والمحاكمة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2024، ص 20.

(13) د. رشا محمد جعفر، اوجه القصور في الصياغة القانونية لقوانين الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، 2015، ص 12.

(14) علي كريم شجر، مصدر سابق، ص 17.



30) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي اعلاه، اي من يحملون اي من الالقاب العلمية الاتية (مدرس مساعد، مدرس، استاذ مساعد، استاذ)، وان كان التعريف الوارد في القانون الملغي قد وسع من نطاق المشمولين بهذا الوصف بحيث شمل موظفي التربية والداخلية والادارة المحلية، الا ان قانون الخدمة الجامعية ضيق من هذا النطاق وحصره فقط بالموظفين الواردة اوصافهم اعلاه العاملين في مركز وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ومؤسساتها كافة فقط.

وعليه مما تقدم يمكن تعريف موظف الخدمة الجامعية بأنه " كل موظف يمارس التدريس والبحث العلمي او العمل الاداري او الفني او الاستشاري في ديوان وزارة التعليم العلمي ومؤسساتها التابعة للوزارة المذكورة كافة ممن يحمل اي من الالقاب العلمية الاتية (مدرس مساعد، مدرس، استاذ مساعد، استاذ)".

الفرع الثاني ذاتية موظف الخدمة الجامعية

يعد موظف الخدمة الجامعية وحسب المعنى المشار اليها في تعريف هذا النوع من الموظفين بانه كل شخص يمارس التدريس الجامعي والبحث العلمي او العمل الاداري او الفني او الاستشاري في وزارة التعليم العالي وتشكيلاتها كافة ممن تتوافر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1980 المعدل، وبهدف معرفة ما يميز موظف الخدمة الجامعية عن باقي فئات الموظفين فإنه يتطلب تمييزه عن موظف الخدمة المدنية وموظف الخدمة الخارجية.

وبالرجوع الى قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل نجده قد عرف موظف الخدمة المدنية بأنه كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين.⁽¹⁵⁾ كذلك عرفه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل بأنه كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة.⁽¹⁶⁾

ومن خلال ما تقدم فإن موظف الخدمة المدنية وموظف الخدمة الجامعية يتشابهان في جميع عناصر الموظف العام، حيث يشترط ان يتم تعيينهم من قبل السلطة المختصة قانوناً بالتعيين، كما يشترط فيهم ان يعملوا في خدمة مرفق عام تديره الدولة، وان يكون عملهما بصفة دائم، وان تكون وظيفة كل منهما داخلية ضمن الملاك الخاص بالموظفين.⁽¹⁷⁾

بينما يختلف موظف الخدمة الجامعية عن موظف الخدمة المدنية من حيث الخدمة، حيث يشترط لإضفاء وصف موظف الخدمة الجامعية ان تكون الخدمة مؤداه في وزارة التعليم العالي وتشكيلاتها حصراً⁽¹⁸⁾، بينما يلاحظ أن موظف الخدمة المدنية يكفي لإضفاء هذا الوصف عليه عند خدمته او عمله في اي دائرة من دوائر الدولة، حتى وان كانت خدمته ضمن ملاك وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بشرط عدم توفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية في هذا الموظف، وبالتالي فإن الموظفين الذين يعملون مع موظف الخدمة الجامعية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها لا ينطبق عليهم وصف موظف الخدمة الجامعية، ولا يمكن منحهم هذا الوصف حتى وان تقاضى هؤلاء مخصصات الخدمة الجامعية المنصوص عليها في المادة (14) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل، لكون ان منح تلك المخصصات ليست شرطاً لإضفاء وصف الخدمة الجامعية عليهم، بل يشترط ان تتوافر فيهم شروط عضو الهيئة التدريسية لانطباق الوصف اعلاه، فيبقى هؤلاء يوصفون بموظفي (خدمة مدنية) وليس موظفي (خدمة جامعية).

كذلك يمكن القول ان موظف الخدمة المدنية وموظف الخدمة الجامعية يختلفان من حيث العمل اللذان يمارسانه بصورة جزئية، حيث يختلف عمل موظف الخدمة الجامعية من حيث ان الاخير يمارس التدريس الجامعي عكس موظف الخدمة المدنية الذي لا يمارس التدريس الجامعي حيث ان عمله هو من قبيل الاعمال الادارية، لكن يمكن ان ينطبق وصف موظف الخدمة الجامعية على من يمارس العمل الاداري في حال توافر

⁽¹⁵⁾ ينظر : المادة (2) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

⁽¹⁶⁾ ينظر : المادة (1/ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

⁽¹⁷⁾ د. مصدق عادل، الوسيط في الخدمة المدنية، ج 1، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015، ص 21.

⁽¹⁸⁾ د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص 20.

شروط عضو الهيئة التدريسية به، بمعنى اخر انه يوجد تشابه بين الاثنين من حيث العمل بصورة جزئية، فالفئتين يمارسان العمل الاداري بينما نجد ان العمل التربوي يكون ممارسته حصراً من قبل موظف الخدمة الجامعية.

اما بالنسبة لتمييز موظف الخدمة الجامعية عن موظف الخدمة الخارجية، فانه لدى الرجوع الى قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 لم نجد الى ما يشر الى تعريف موظف الخدمة الخارجية ولكن يلاحظ ان القانون اعلاه حدد وصف الخدمة الخارجية، حيث اعتبر الخدمة الخارجية هي العمل في وظائف وزارة الخارجية⁽¹⁹⁾، وان ذات القانون قد فرق بين وظائف السلك الدبلوماسي الذي حددها على سبيل الحصر في ذات القانون⁽²⁰⁾، وبين وظائف السلك الاداري والفني، الذي جعلها كما ورد في قانون الخدمة المدنية النافذ وقانون الملاك النافذ، اي لا يوجد اختلاف بين هذه الوظائف عن غيرها من الوظائف في الوزارات الاخرى. وبهذا فان وصف موظف الخدمة الخارجية ينطبق على كل من يعمل في احدى وظائف السلك الدبلوماسي والقتلي حصراً والتي تم تحديدها بموجب المادة (3/اولاً) من قانون الخدمة الخارجية اعلاه وهي (سفير، وزير مفوض، مستشار، سكرتير اول، سكرتير ثان، سكرتير ثالث، ملحق)⁽²¹⁾، اما موظفي وزارة الخارجية الاخرين الذين لا يمارسون الوظائف اعلاه فلا ينطبق عليهم وصف موظف الخدمة الخارجية. ومما تقدم يظهر الاختلاف بين موظف الخدمة الجامعية وموظف الخدمة الخارجية فالأخير يمارس وظائف واردة على سبيل الحصر في وزارة الخارجية والتي تم ذكرها اعلاه بينما موظف الخدمة الجامعية هو كل من يمارس العمل التربوي والبحث العلمي او العمل الاداري او الفني او الاستشاري وممن تتوافر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية، والتي سبق الإشارة إليها.

المبحث الثاني

مظاهر القصور التشريعي في قانون الخدمة الجامعية العراقي

تقتضي الصياغة التشريعية ان يخرج القانون الذي تقوم بسننه السلطة التشريعية خالياً من كل قصور يشوب تطبيقه، وهذا يعد هدفاً أسمى يسعى المشرع لتحقيقه، كما انه يجب في حال تنظيم عمل فئة معينة بموجب قانون يصدر لذلك ان يراعي هذا التنظيم تناول كل اوجه المسائل المتعلقة بهذه الفئة لكون ان افراد تشريع خاص بها تبرره تحقيق مصلحة تلك الفئة لما فيها من خصوصية اقتضت تشريع قانون خاص بتلك الفئة، وهذا ما سار عليه المشرع العراقي عند تشريعه لقانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 حيث ان النطاق الشخصي لهذا القانون يقتصر في تطبيقه على فئة محددة من الموظفين وهم (موظفي الخدمة الجامعية)، وبالتالي يفترض ان يكون هذا القانون قد تناول جميع المسائل المتعلقة بهذه الفئة من الموظفين، الا ان المشرع اخفق في ذلك، وبهذا سوف نحاول من خلال هذا المبحث ان نبين ابرز مظاهر القصور التشريعي التي ظهرت في هذا القانون، من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول ملامح القصور التشريعي في تنظيم واجبات وحقوق موظفي الخدمة الجامعية، وفي الثاني سوف نبحث في ملامح القصور التشريعي في انضباط موظفي الخدمة الجامعية.

المطلب الاول

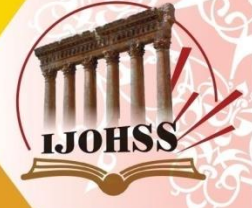
ملامح القصور التشريعي في حقوق وواجبات موظف الخدمة الجامعية

سنقسم البحث في هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول القصور التشريعي في تنظيم واجبات موظفي الخدمة الجامعية، وفي الثاني سوف نتناول القصور التشريعي في تنظيم حقوق موظفي الخدمة الجامعية.

⁽¹⁹⁾ ينظر : المادة (1/خامساً) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008.

⁽²⁰⁾ ينظر : المادة (3/اولاً) من ذات القانون.

⁽²¹⁾ د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص 21.



الفرع الاول

القصور التشريعي في تنظيم واجبات موظف الخدمة الجامعية

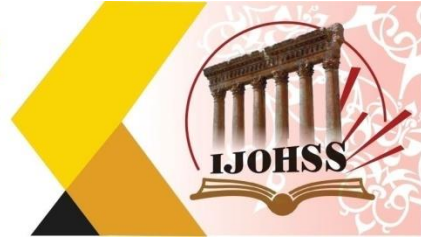
نصت المادة (2) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل على مجموعة من الواجبات التي يمكن ان يؤديها موظف الخدمة الجامعية، وتتووع هذه الواجبات بين واجبات تربوية وعلمية وأكاديمية وإدارية، ولسنا بصدد سرد الواجبات التي نصت عليها المادة اعلاه بقدر ما يهمننا تناول النصوص التي يظهر فيها قصوراً تشريعياً، ويمكن القول انه من خلال تدقيق نص المادة اعلاه نجد ان التزام الموظف ببعض هذه الواجبات يكون بعد تكليفه بها من قبل المؤسسة التي يعمل فيها، فمثلاً نصت الفقرة (سادساً) من نص المادة اعلاه على الاسهام في المجالس واللجان الدائمة والمؤقتة داخل الوزارة وخارجها، فهذا الواجب يكون ملزماً بعد تكليفه بهذه اللجان من قبل الجهة التي يتبعها، بينما نجد بعض الواجبات الأخرى تكون ملزمة مثلاً اجراء الامتحانات ومراقبة حسن سيرها فهذا الواجب يعد من صميم عمل موظف الخدمة الجامعية.

بينما نصت المادة (3) من القانون اعلاه على واجب يكون ملزماً لموظف الخدمة الجامعية من حملة الالقاب العلمية (الاستاذ، الاستاذ المساعد، المدرس)، وهو تقديم تقرير بعد كل فصل دراسي يتضمن نشاطه التدريسي وما اكمله من مفردات المناهج وما واجهه من مشكلات والحلول المقترحة لهذه المشكلات، والسبب في عدم الزام المدرس المساعد بالواجب اعلاه هو لكون المادة (4/ثالثاً) من ذات القانون التي جعلت تكليف حامل اللقب اعلاه بالتدريس عند الضرورة وبقرار من مجلس الكلية ويكون التدريس في الدراسات الأولية حصراً وفي الجانب النظري في حال وتوافر الضرورة وتكليفه من قبل مجلس الكلية، ونود في هذا الصدد القول بأن منع المدرس المساعد من التدريس من حيث الاصل والاستثناء هو تكليفه من قبل مجلس الكلية لا نجد ما يبرره، لأن من شأنه هذا المنع التأثير على تقييمه السنوي التي تجرية الكليات لموظفي الخدمة الجامعية اذا ما عرفنا ان هناك العديد من الفقرات في استمارة التقييم تتعلق بالجانب التربوي (التدريس)، وبالتالي من شأن هذا ايضا أن يؤثر على ترقية المدرس المساعد لفترة قد تطول، ونصطدم في حالة تأخير ترقية المدرس المساعد لمدة (6) سنوات من تاريخ تعيينه مع اثر خطير وهو نقله خارج ملاك وزارة التعليم العالي والبحث العلمي عملاً بأحكام المادة (2/25) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 المعدل، كما يصطدم مع استحقاق موظف الخدمة الجامعية لمخصصات الخدمة الجامعية التي اشترط قانون الخدمة الجامعية النافذ لمنحها ان يكون متفرغاً، وان التفرغ يتحقق بعد اكمال نصابه القانوني الذي اشارت اليه تعليمات هيكل عمل عضو الهيئة التدريسية رقم (72) لسنة 1993 المعدلة، والتي حددت نصاب موظفي الخدمة الجامعية على النحو الاتي (الاستاذ او الاستاذ المشارك 8 ساعات اسبوعياً، الاستاذ المساعد 10 ساعات اسبوعياً، المدرس 12 ساعة اسبوعياً، المدرس المساعد 14 ساعة اسبوعياً).

وايضاً من الواجبات الأخرى التي يلتزم بها موظف الخدمة الجامعية هو ما نصت عليه المادة (2/ثالث عشر) من قانون الخدمة الجامعية النافذ، وهو التواجد في المؤسسة التعليمية (30) ساعة اسبوعياً لغرض انجاز الواجبات التي نصت عليها المادة اعلاه، ونرى ان هذا الواجب غير مطبق حسب الواقع العملي حيث ان تواجد موظف الخدمة الجامعية يكون حسب النصاب المنصوص عليه في تعليمات هيكل عمل عضو الهيئة التدريسية المشار اليها اعلاه، ونرى انه من اجل تفعيل هذا النص ان يكون الحضور قاصر على من يكلف بأعمال إدارية او غيرها من الواجبات التي تتطلب التواجد الاسبوعي للمدة المذكورة اعلاه، كما ان هذا الواجب من شأنه مساواة مختلف موظفي الخدمة الجامعية والقابهم من حيث ساعات الدوام الاسبوعي، في الوقت الذي يكون الدوام متناسباً ومستوى اللقب العلمي قياساً بالنصاب التدريسي المنتدج.⁽²²⁾

كما تناولت الفقرة (عاشراً) من المادة (7) من ذات القانون مسألة يمكن ان نطلق عليها تسمية فترة او مدة التجربة، حيث اكدت بأنه على موظف الخدمة الجامعية الذي يعين لأول مرة او المنقول من دوائر الدولة الى احدى مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي التعليمية ان يقدم خلال العام الدراسي الاول من عمله ما

(22) د. سعاد عبد الفتاح، محمد سلمان العزاوي، تقويم قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل واثره في تقليل مظاهر الفساد الإداري والمالي، بحث منشور في مجلة الدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، العدد 17، 2011، ص



يُثبت اهليته للعمل العلمي بما يظهر قابليته في البحث العلمي او يساهم في عملية الترجمة او يقوم بجهود تدريسية ناجحة يعتمدها مجلس القسم، فإن تحقق ذلك يثبت في وظيفته، وبخلاف ذلك ينقل خارج المؤسسة.
وبناء على ما جاء بالفقرة اعلاه، فإنه ان كان هذا النص يصلح لمن كان قد انتهى فترة التجربة وفق المادة (14) من قانون الخدمة المدنية النافذ وتم نقل خدماته الى احدى مؤسسات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي التعليمية، حيث يعطى للمنقول فترة تجربة مدتها العام الدراسي الاول له بعد نقله، فإن ثبت صلاحيته للبحث العلمي والتدريس فإنه يثبت في وظيفته، وان كان مصطلح التثبيت غير جائز استعماله في هذه الحالة لكون تثبيت الموظف يكون وفق المادة (14) من قانون الخدمة المدنية اعلاه، اما فيما يتعلق لموظف الخدمة الجامعية المعين لأول مرة فإن تطبيق نص المادة (7/عاشراً) من قانون الخدمة الجامعية النافذ يتعارض مع نص المادة (14) من قانون الخدمة المدنية النافذ، ويظهر التعارض في امرين الاول مدى جواز تمديد مدة التجربة، والثاني اثر كل منهما، حيث يلاحظ ان النص الوارد في قانون الخدمة الجامعية لم يجز تمديد مدة (التجربة)، بينما النص الواردة في قانون الخدمة المدنية اجاز تمديد فترة التجربة، اما فيما يتعلق بالأثر المترتب على النصين اعلاه، فإن النص الوارد في قانون الخدمة الجامعية رتب اثر وهو نقل موظف الخدمة الجامعية خارج المؤسسة في حال عدم صلاحيته للتدريس والبحث العلمي، بينما نجد ان الأثر المترتب وفق النص الوارد في قانون الخدمة المدنية هو الاستغناء عن خدمات الموظف وليس نقله.

وعليه فإن النص الوارد في قانون الخدمة الجامعية لا يمكن تطبيقه بالنسبة للمعين لأول مرة لتعارضه مع النص الوارد في قانون الخدمة المدنية وحسب الاختلاف بين النصين المبين اعلاه، ونقترح ان يتم تعديل المادة (7/عاشراً) من قانون الخدمة الجامعية النافذ بشكل يسمح بتطبيق فترة التجربة الواردة فيها بعد اكمال فترة التجربة وفق المادة (14) من قانون الخدمة المدنية النافذ للمعين لأول مرة، لإزالة التعارض بينهما لكي يمكن تطبيق النصين معاً بشكل سليم.

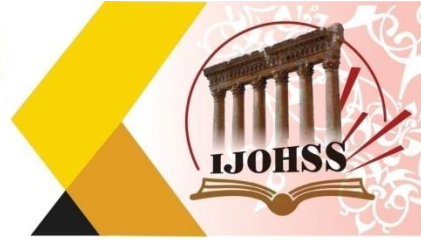
الفرع الاول

القصور التشريعي في تنظيم حقوق موظف الخدمة الجامعية

نصت المادة (7) من قانون الخدمة الجامعية النافذ على مجموعة من الحقوق التي يستحقها موظف الخدمة الجامعية، ومن هذه الحقوق هي ما نصت عليه الفقرة (أولاً) من المادة اعلاه والمتمثلة باستحقاق موظف الخدمة الجامعية المتفرغ وغير المتفرغ اجور المحاضرات لما زاد عن نصابه التدريسي المقرر، والقصور الذي لحق نص الفقرة اعلاه هو وجود تعارض بينها وبين الفقرة (ثانياً) من ذات المادة التي اعتبرت موظف الخدمة الجامعية متفرغاً في حال اكمال نصابه القانوني من الساعات المحددة لكل مرتبه علمية وفق تعليمات هيكل عمل عضو الهيئة التدريسية النافذة، فكيف يمكن ان يستحق موظف الخدمة الجامعية لأجور ما زاد عن نصابه وهو غير متفرغ بسبب عدم اكمال نصابه من التدريس وفق التعليمات اعلاه؟ وعليه نرى ضرورة حذف عبارة (وغير المتفرغ) الواردة في الفقرة (أولاً) لتعارضها مع الفقرة (ثانياً) من المادة اعلاه.

كذلك ما يؤخذ ما على نص الفقرة (ثانياً) من المادة (7) من ذات القانون انها اشارت الى انه يعد موظف الخدمة الجامعية متفرغاً بعد اكمال نصابه القانوني وفق تعليمات تصدر بهذا الشأن، فالمشروع ضيق معنى التفرغ بإكمال النصاب وفق ساعات التدريس الاسبوعية فقط، اي انه نظر لموظف الخدمة الجامعية من زاوية ممارسة التدريس فقط، وبهذا فان هذا يتعارض مع تعريف موظف الخدمة الجامعية الذي اورده المشروع في المادة (1/ثالثاً) من ذات القانون، ووجه هذا التعارض هو ان تعريف أو مهام موظف الخدمة الجامعية لا ينحصر بأداء مهام التدريس فقط، بل يمكن ان يتسم بهذا الوصف من يمارس العمل الاداري أو الاستشاري او الفني دون العمل التربوي (التدريس)، بالإضافة الى ذلك انه اغفل تحديد نصاب من يمارس العمل الاداري، وعليه نرى ضرورة ان يتم تعديل المادة (7/ثانياً) من ذات القانون لمعالجة تفرغ موظف الخدمة الجامعية الذي يمارس العمل الاداري دون العمل التربوي (التدريس).

كذلك من الحقوق الاخرى هو ما ورد النص عليها في المادة (7/رابعاً) من ذات القانون حيث نصت الفقرة اعلاه على انه (يمنح موظف الخدمة الجامعية المتفرغ والمتفرغ العلمي بموجب احكام هذا القانون مخصصات خدمة جامعية...)، وتعتقد ان النص اعلاه فيه نوع من الغموض وهو ايراد عبارة (التفرغ العلمي) فالمادة اعلاه لم



توضح المقصود بالتفرغ العلمي ولم تشير الى المادة التي يعتبر فيها الموظف متفرغاً علمياً، وبهذا جاء نص غامضاً في معناه.

كذلك تشير الى ما جاء بالفقرة (خامساً) من ذات المادة، والتي نصت على انه (لوزير بناء على توصية مجلس الجامعة او الهيئة او المركز استثناء موظف الخدمة الجامعية من التفرغ بناء على طلبه)، وتعليقاً على النص المذكور فإنه يمكن القول ان النص اعلاه لم يبين الاثر المترتب على الاستثناء من التفرغ، فهل يطبق النص الوارد في الفقرة (سابعاً) من ذات المادة والتي نصت على انه (لا يستحق موظف الخدمة الجامعية غير المتفرغ، وفق احكام هذا القانون، ممن تتوفر فيه شروط عضو الهيئة التدريسية مخصصات الخدمة الجامعية المنصوص عليها في البند (رابعاً) من هذه المادة)، ام انه في حالة الاستثناء من التفرغ لا تطبق بحقه الفقرة (سابعاً) اعلاه ويستمر في تقاضي مخصصات الخدمة الجامعية، وعليه فإن نص الفقرة (خامساً) اعلاه فيها نقصاً تشريعياً وهو عدم بيان الاثر المترتب على الاستثناء من التفرغ.

وفيما يتعلق بالفقرة (ثامناً) من المادة (7) من قانون الخدمة الجامعية النافذ، والتي نصت على انه (يستمر صرف مخصصات الخدمة الجامعية... ويمنح نصف الراتب مع نصف المخصصات لإجازات الامومة...)، وقد تعلق الامر بإجازة الامومة، نبين ان المشرع العراقي في قانون الخدمة الجامعية النافذ لم يبين احكام ومدة هذه الاجازة، واحال كل ما لم ينص عليه في هذا القانون الى قانون الخدمة المدنية النافذ وذلك حسب ما اكدت عليه المادة (18/أولاً) من قانون الخدمة الجامعية النافذ⁽²³⁾، وبالرجوع الى القوانين المنظمة لإجازة الامومة، نلاحظ ان قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (727) لسنة 1978⁽²⁴⁾، اشار الى تمتع الموظفة التي تلد توأماً اجازة امومة خاصة لمدة سنة براتب تام، كما ان قرار مجلس قيادة الثورة رقم (882) لسنة 1987⁽²⁵⁾، اشار الى تمتع الموظفة بإجازة الامومة لمدة (ستة) اشهر الاولى براتب تام وبنصف راتب لمدة الـ (ستة) اشهر التالية)، ومن خلال ما ورد بقراري مجلس قيادة الثورة المنحل اعلاه، فإن المستحقات المالية خلال فترة الاجازة بالنسبة للتي تلد طفلاً واحداً هو لـ (سنة الاشهر الاولى) تكون براتب تام، اما التي تلد توأماً فتكون لمدة سنة كاملة براتب تام، بينما اشارت الفقرة (ثامناً) اعلاه (محل بحثنا) الى انه تمنح خلال فترة اجازة الامومة نصف الراتب مع نصف المخصصات طوال فترة هذه اجازة الامومة سواء للستة اشهر الاولى ام للستة اشهر التالية، وهذا يتعارض تماماً مع قراري مجلس قيادة الثورة المنحل المشار اليهما اعلاه، وهو تعارض من شأنه الانتقاص من حقوق موظفة الخدمة الجامعة التي تتمتع بإجازة الامومة وفق القانون.

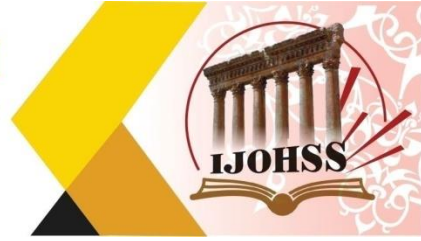
وفيما يتعلق بالفقرة (تاسعاً) من ذات المادة⁽²⁶⁾، والتي عالجت موضوع تفرغ الطبيب او الطبيب البيطري او طبيب الاسنان او الصيدلي او المهندس من غير اعضاء الهيئة التدريسية ومنحهم مخصصات بنسبة (100%) من المخصصات التي يستحقها من هم في مهنته بموجب القوانين والانظمة ايها اكثر، ومما يؤخذ على هذا البند انه منح الاستثناءات لبعض المهن دون المهن الأخرى وهو ما يشكل مخالفة لمبدأ المساواة مما يتطلب أن يأخذ المشرع بنظر الاعتبار جميع المهن عند منح الاستثناءات تحقيقاً لمبدأ المساواة، كما لم يوضح هذا البند نوع المخصصات وكان من الافضل تحديدها حتى لا يكون هناك لبس في التطبيق لان الموظف يتقاضى أكثر من نوع

(23) نصت المادة (18/أولاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل على انه (اولاً - تطبيق احكام قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم 40 لسنة 1988 وقانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 وقانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 والامر المرقم 6 لسنة 2005 تعديل قانون الخدمة الجامعية رقم 142 لسنة 1976 فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون).

(24) نصت الفقرة (أولاً) من مجلس قيادة الثورة رقم (772) لسنة 1987 على انه (اولاً: للام العراقية الموظفة في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي تلد توأماً، التمتع بإجازة امومة خاصة لمدة سنة براتب تام تنصرف فيها لرعاية توأميها اللذين لم يكملوا السنة من العمر).

(25) نص قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (882) لسنة 1987 على انه (1- تعتبر اجازة الامومة المقررة للام الموظفة براتب تام لمدة الستة اشهر الاولى وبنصف راتب لمدة الستة اشهر التالية.....3- ينفذ هذا التنظيم من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ولا يعمل باي نص قانوني او يقرر يعارض مع احكامه).

(26) نصت المادة (7/تاسعاً) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل على انه (لوزير او من يخوله بناء على توصية مجلس الجامعة او الهيئة او المركز المستندة الى الحاجة الحقيقية اصدار القرار بتفرغ الطبيب او طبيب الاسنان او الطبيب البيطري او الصيدلي او المهندس من غير اعضاء الهيئة التدريسية وفق احكام هذا القانون ويمنح مخصصات بنسبة (100%) مئة من المائة من المخصصات التي يستحقها من هم في مهنته بموجب القوانين و الانظمة ايها اكثر).



من المخصصات، ولذلك ندعو المشرع العراقي إلى تحديد نوع هذه المخصصات، وترشيدها استخدام أسلوب الإحالة سواء أكانت إحالة داخلية بين نصوص القانون ذاته أو إحالة خارجية إلى القوانين والأنظمة والتعليمات، إلا لضرورة ملجئه، لأن هذه الإحالة الأخيرة تعني ضرورة لجوء الموظف أو منفذ القانون إلى عدد كبير من التشريعات وهو ما قد يؤدي إلى فوات الغرض من القانون.⁽²⁷⁾

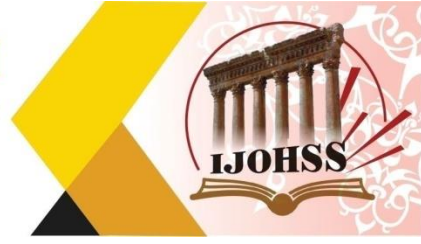
كما نشير أيضاً إلى ما وضحتته المادة (7/حادي عشر) من قانون الخدمة الجامعية النافذ بخصوص تنسيب موظف الخدمة الجامعية، حيث نصت على أنه (للووزير تنسيب موظف الخدمة الجامعية المشمول بأحكام هذا القانون للعمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي مدة لا تزيد عن (3) سنوات ويحتفظ بحقوقه وامتيازاته)، ومن خلال هذا النص نجد أن هناك عبارات زائدة وغير مبررة للنص عليها مثلاً عبارة (المشمول بأحكام هذا القانون) فهل هناك موظف خدمة جامعية غير مشمول بهذا القانون؟ وإيضاً عبارة (ويحتفظ بحقوقه وامتيازاته)، حيث أن الامتيازات والحقوق هي واحدة سواء كان مكان عمل موظف الخدمة الجامعية في ديوان الوزارة أو إحدى مؤسساتها التعليمية، استناداً لتعريف موظف الخدمة الجامعية الذي أشار إلى أن موظف الخدمة الجامعية هو كل من يعمل في مؤسسات وزارة التعليم العالي أو في ديوان الوزارة وحسب التفصيل الذي أورده سابقاً بخصوص تعريف موظف الخدمة الجامعية، وعليه نقترح حذف عبارتي (المشمول بأحكام هذا القانون) و (يحتفظ بحقوقه وامتيازاته) لكونها عبارات زائدة ولا يوجد تبرير منطقي وقانوني لإيرادها ضمن النص اعلاه.

كذلك ما ورد في الفقرة (ثاني عشر) من المادة (7) من قانون الخدمة الجامعية النافذ، حيث نصت على أنه (لموظف الخدمة الجامعية الحاصل على شهادة الماجستير أكمل دراسته للحصول على شهادة الدكتوراه...)، فيلاحظ أن إيراد عبارة (الحاصل على شهادة الماجستير) هي عبارة زائدة وتوحي أن المشرع غير مدرك لمعنى أو لتعريف موظف الخدمة الجامعية، فالأخير لا يمكن أن يتصف بهذا الوصف إذا لم يكن لديه شهادة ماجستير على الأقل، فشرط الشهادة هو شرط أساسي لاكتساب صفة عضو الهيئة التدريسية المنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والتعليم العالي النافذ، وبالتالي يكون أحد موظفي الخدمة الجامعية، وعليه نقترح حذف عبارة (الحاصل على شهادة الماجستير) وحسب الأسباب اعلاه.

كذلك من الحقوق الأخرى لموظف الخدمة الجامعية ما نصت عليه المادة (10) من قانون الخدمة الجامعية النافذ، وتحديداً الفقرة (ثالثاً) منها والتي تناولت موضوع اجازة العطلة السنوية، فالفقرة اعلاه اكدت على استحقاق موظف الخدمة الجامعية اجازة العطلة السنوية لمدة (60) يوماً، واضافت انه للوزير او رئيس الجامعة او الهيئة ان يدعو موظف الخدمة الجامعية لأداء بعض الواجبات الرسمية خلال العطلة السنوية وتعويضه عنها بمدة مماثلة خلال السنة او ما يعادل ذلك من راتب ومخصصات شهرية، وان ما يثير الغموض في الفقرة اعلاه هو عدم تحديد معنى السنة التي يمكن خلالها ان يطلب بها موظف خدمة الجامعية تعويضه عن مدة اجازة العطلة السنوية في حال دعوته لأداء بعض الواجبات خلال العطلة السنوية، وهل يقصد بها (سنة دراسية ام سنة تقويمية)، كما لم تحدد الأثر في حال عدم استفادة موظف الخدمة الجامعية للمدة التعويضية خلال السنة، وهل يمكن ان تضاف الى رصيده المتراكم للإجازات الاعتيادية من عدمه؟ وبخصوص الأثر فإنه لدى الرجوع الى تعليمات العطل الدراسية والاجازات الاعتيادية لموظف الخدمة الجامعية رقم (3) لسنة 1979⁽²⁸⁾، نجد ان المادة (4/1) منها نصت على انه (تدور لموظف الخدمة الجامعية المدة المكاف بها خلال اجازة العطلة السنوية عند عدم تمتعه بها خلال السنة ولا تشمل بالحد الاعلى الوارد في الفقرة (أ) من المادة (9) من قانون الخدمة الجامعية)، وعليه يفهم من النص اعلاه أن اجازة العطلة السنوية التي لم يتمتع منها موظف الخدمة الجامعية، في حال تكليفه وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة (10) من قانون الخدمة الجامعية النافذ ومنحه مدة مماثلة خلال السنة، تدور وتضاف الى رصيده المتراكم للإجازات الاعتيادية.

(27) د. اسامة طه حسين، قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل، قراءة تحليلية، بحث منشور في مجلة الباحث للعلوم القانونية، المجلد الثاني، العدد 1، 2021، ص 309.

(28) منشورة في جريدة الوقائع العراقية، رقم العدد (2712) في 1979/5/28. والتي لا زالت نافذة بحكم المادة (20) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل والتي نصت على انه (يلغى قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 وتعديلاته وتبقى الانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه لحين صدور ما يلغياها او يحل محلها).



المطلب الثاني

ملامح القصور التشريعي في انضباط موظف الخدمة الجامعية

سيتم تقسيم البحث في هذا المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الاول القصور التشريعي الموضوعي في انضباط موظفي الخدمة الجامعية، وفي الفرع الثاني سوف نتناول به القصور التشريعي الاجرائي في انضباط موظفي الخدمة الجامعية.

الفرع الاول

القصور التشريعي الموضوعي في انضباط موظف الخدمة الجامعية

بداية يمكن القول ان قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل جاء خالياً من الاشارة الى المسؤولية الانضباطية لموظفي الخدمة الجامعية، فلم يشر لا الى الافعال التي تعد من قبيل المخالفات، ولا الى العقوبات التي من الممكن فرضها في حال ارتكاب موظف الخدمة الجامعية لفعال يشكل مخالفة انضباطية، واكتفى بالنص في المادة (13) من القانون اعلاه على انه (يلتزم موظف الخدمة الجامعية بالقوانين والتعليمات والانظمة المقررة وبما تقتضيه الاعراف والتقاليد الجامعية ويتجنب كل ما من شأنه الاخلال بواجبات وظيفته العلمية والتربوية والادارية المنصوص عليها في هذا القانون)، واحال كل ما لم ينص عليه في هذا القانون الى قانون انضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل، وذلك حسب ما قرره المادة (18) من القانون قانون الخدمة الجامعية النافذ.

ونشير بهذا الصدد ان القاعدة العامة في مجال الجرائم التأديبية انها لا تخضع لمبدأ (لا جريمة الا بنص) المعمول به في القانون الجنائي، فالمشرع عادة ما يلجأ الى تحديد الواجبات والمحظورات التي تمس الوظيفة، ولعل السبب في عدم امكانية حصر الجرائم التأديبية هو تنوع هذه الجرائم وتشعبها، مما يجعل من الصعب الاحاطة بهذه الجرائم وتقنينها بشكل حصري، وبهذا فإن الجريمة التأديبية تتغير بتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التشريعية، مما يجعل على السلطة المختصة بالتأديب ضرورة ان تراعي هذه العوامل وهي بصدد تقدير فيما اذا كان هذا الفعل يشكل مخالفة من عدمه، وهذا يؤدي بالقول ان ما يعتبر مخالفة ادارية في وقت ما قد لا تعتبر كذلك في وقت لاحق.⁽²⁹⁾

وبالتالي يمكن القول ان الافعال التي يمكن اعتبارها جرائم تأديبية والتي تستوجب معاقبة من يأتي بها غير وارادة على سبيل الحصر، وبهذا فإن مخالفة موظف الخدمة الجامعية لواجباته المنصوص عليها في المادة (2) من قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل، من شأنه ان يثير المسؤولية الانضباطية ضده، فعلى سبيل المثال ان اخلل موظف الخدمة الجامعية لواجب رعاية الطلبة فكرياً وتربوياً، من شأنه ان يشكل مخالفة انضباطية تستوجب مسألته انضباطياً.⁽³⁰⁾

ومما تقدم فإن عدم التحديد الحصري للمخالفات التي تستوجب المسائلة الانضباطية سواء في قانون الخدمة الجامعية النافذ او قانون انضباط موظفي الدولة النافذ، يؤدي بالقول ان الادارة تتمتع بسلطة تقديرية في تكييف الفعل المرتكب من قبل موظف الخدمة الجامعية ومدى اعتباره فيما اذا كان يشكل مخالفة تستوجب فرض العقوبة الانضباطية من عدمه، ولا يقيد سلطة الادارة سوى الرقابة المفروضة عليها من قبل محكمة قضاء الموظفين اذا ما تم الطعن امامها بقرار فرض العقوبة، فمثلاً ان عبارة (الاخلال بالتقاليد الجامعية) تعد معياراً فضفاضاً يستعصي الحصر ومن ثم يشمل كافة الافعال التي يؤدي ارتكابها الى المساس بهذه التقاليد.⁽³¹⁾

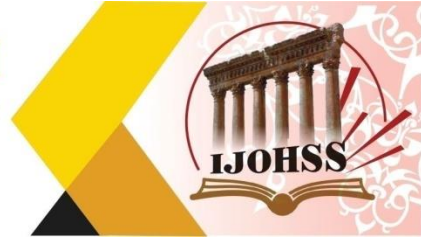
كما ان الاخلال بالواجبات الوظيفية العامة والمحظورات الوارد ذكرها في قانون انضباط موظفي الدولة النافذ⁽³²⁾، من قبل موظف الخدمة الجامعية من شأنه ان يثير المسؤولية الانضباطية ضده، وهذا يعود لكون ان

⁽²⁹⁾ بشار جاهم عجمي حسين، التنظيم القانوني لانضباط موظف الخدمة الجامعية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 1، 2013، ص 228.

⁽³⁰⁾ سري حارث الشاوي، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، دار ومكتبة عدنان، بغداد، 2013، ص 129.

⁽³¹⁾ مصدق عادل، الوسيط في الخدمة الجامعية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 335-336.

⁽³²⁾ ينظر: المواد (4-5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.



قانون الخدمة الجامعية النافذ قد احوال تطبيق كل ما لا يرد به نص في القانون الاخير الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.

اما فيما يتعلق بالعقوبات التي يمكن فرضها بحق موظف الخدمة الجامعية، فقد اشرنا سابقاً ان قانون الخدمة الجامعية النافذ لم يحدد العقوبات، رغم ان ميدان العقوبات الانضباطية تخضع الى القاعدة المعروفة في القانون الجنائية (لا عقوبة بغير نص)، وبالتالي فإن المعول عليه في تحديد العقوبات التي يمكن فرضها، في حال قيام المسؤولية الانضباطية وثبوتها، هو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، حيث نصت المادة (7) منه على انه (اذا خالف الموظف واجبات وظيفته او قام بعمل من الاعمال المحظورة عليه يعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون ولا يمس ذلك بما قد يتخذ ضده من اجراءات اخرى وفقاً للقوانين)، وتكفلت المادة (8) من ذات القانون ببيان وحصر العقوبات الانضباطية التي تفرض على موظف الخدمة الجامعية في حال قيام المسؤولية الانضباطية وثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة، وهذه العقوبات جاءت بشكل متدرج من حيث القوة وهي (لفت النظر - الانذار - قطع الراتب - التوبيخ - انقاص الراتب - تنزيل درجة - الفصل - العزل)، وبالتالي لا يجوز فرض اي عقوبة اخرى لم ترد ضمن العقوبات التي حددتها المادة اعلاه.

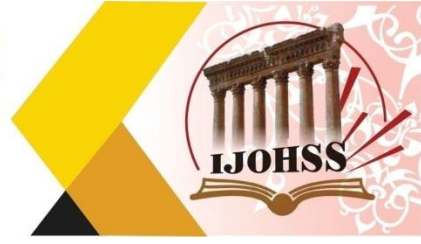
نخلص مما تقدم ان قانون الخدمة الجامعية النافذ لم يعالج في مواده بيان المخالفات والعقوبات الانضباطية وترك تحديد ذلك الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، فالنظام الانضباطي لموظفي الخدمة الجامعية هو ذاته للموظف العام، وهذا قصوراً يجب تداركه لكون ان فئة موظفي الخدمة الجامعية لها من الخصوصية التي تستوجب بيان المخالفات ولو بشكل معايير عامة، كما انه لا يمنع ان يتم تحديد بعض المخالفات بشكل حصري التي يؤدي ارتكابها الى فرض عقوبة معينة والتي تتناسب مع هذه الفئة وما يمارسونه من اعمال والتي بطبيعتها تختلف عن الاعمال التي يمارسها الموظف العام، وعليه ندعو المشرع الى تدارك هذا النقص وجعل النظام الانضباطي لموظف الخدمة الجامعية يرد في صلب قانون الخدمة الجامعية لا بالإحالة الى النظام الانضباطي للموظف العام.

الفرع الثاني

القصور التشريعي الاجرائي في انضباط موظف الخدمة الجامعية

لم يحدد قانون الخدمة الجامعية النافذ اجراءات فرض العقوبة الانضباطية الناشئة عن مخالفة موظف الخدمة الجامعية لواجباته الوظيفية، وترك ذلك الى قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ رغم انه كان من الضروري تحديد هذه الاجراءات بشكل يتناسب مع هذه الفئة من الموظفين، وذلك لمراعاة ما يؤدونه من اعمال وحفاظاً على سمعتهم، حيث ان الاخيرة يمكن ان تتحقق بشكل مثالي في حال كان هناك تحديد لإجراءات فرض العقوبة الانضباطية في صلب قانون الخدمة الجامعية النافذ، وعدم ترك اتباع ذات الاجراءات التي تتبع في مسائلة الموظف العام، حيث يلاحظ ان التشريعات المقارنة رسمت نظاماً اجرائياً خاص بمسائلة اعضاء هيئة التدريس (33)، والسبب في ذلك هو الحفاظ على سمعة عضو الهيئة التدريسية ومحاولة احاطته بمجموعة من الاجراءات

(33) رسم قانون تنظيم الجامعات المصري رقم (49) لسنة 1972 نظاماً تأديبياً خاص بأعضاء هيئة التدريس، حيث حدد العقوبات التي يمكن فرضها بحق عضو هيئة التدريس وهي تختلف عن العقوبات التي تفرض على بقية العاملين المدنيين، كما ان مسائلة عضو هيئة التدريس تكون امام مجلس خاص وهو مجلس التأديب الذي حدد اعضائه بموجب المادة (109) من القانون اعلاه، بشكل جعل من تشكيل هذا المجلس يراعي اعتبارات ومكانة عضو هيئة التدريس، كما ان القانون اعلاه رسم طريقاً مميزاً قبل إحالة عضو هيئة التدريس الى مجلس التأديب وهو ما نصت عليه المادة (105) من القانون اعلاه، فالمادة اعلاه اعطت صلاحية لرئيس الجامعة تكليف أي من اعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق للتحقيق فيما ينسب الى عضو هيئة التدريس، وبعد تقديم تقرير بذلك الى رئيس الجامعة، يقوم الاخير اما بحفظ التحقيق أو يأمر بإحالة العضو المحقق معه الى مجلس التأديب او فرض العقوبة المناسبة وفق المادة (112) من القانون اعلاه، كما اشترط القانون ان يكون المكلف بالتحقيق لا تقل درجته عن درجه من يجري التحقيق معه. وللمزيد من التفاصيل ينظر: د. خالد عبد الفتاح مجد، الوسيط في تأديب اعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2009.



التي تراعي مكانة هذه الفئة سواء بالإجراءات السابقة على التحقيق أو بالأشخاص الذين يجرون التحقيق مع عضو الهيئة التدريسية المنسوب اليه ارتكابه لمخالفة ما⁽³⁴⁾

وعليه فإن المعول عليه في تنظيم إجراءات مسائلة موظف الخدمة الجامعية هو قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، حيث اشار الى انه على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية تتكون من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احد اعضاء اللجنة حاصلأ على شهادة جامعية اولية في القانون، وتتولى اللجنة التحقيق مع موظف الخدمة الجامعية تحريرياً وتقوم ما تراه مناسبة للوصول الى الحقيقة، وبعدها تحرر محضراً تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات مع توصياتها المسببة اما بعدم مسائلة موظف الخدمة الجامعية وعلق التحقيق او فرض احدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من ذات القانون، وتقوم برفع المحضر مع الاوليات الى الجهة التي احالة الموظف الى التحقيق لغرض المصادقة على التوصيات الواردة في المحضر.⁽³⁵⁾

وفي حال اذا رأت اللجنة ان فعل موظف الخدمة الجامعية المحال على التحقيق يشكل جريمة نشأت عن وظيفته او ارتكبتها بصفته الرسمية، فإنه لزاماً عليها ان توصي بإحالة الى المحكمة المختصة.⁽³⁶⁾ كما ان القانون اعلاه اجاز فرض العقوبة الانضباطية دون تشكيل لجنة تحقيقية، حيث منح للوزير او رئيس الدائرة صلاحية استجواب موظف الخدمة الجامعية المخالف وفرض مباشرة أيا من العقوبات الواردة في الفقرات (أولاً-ثانياً-ثالثاً) من المادة (8) من ذات القانون، ومن الجدير بالذكر ان صلاحية رئيس الجامعة او رئيس الهيئة محددة بنطاق معين من العقوبات فالأخير مقيد فقط بفرض احدى العقوبات الاتية (لفت النظر - الانذار - قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام - التوبيخ) وفي حال اوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة اشد من العقوبات اعلاه فيتم احالة محضر اللجنة الى الوزير للبت فيه، اما صلاحية الوزير فتكون مطلقة حيث يمكن فرض أيا من العقوبات الواردة في المادة (8) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.⁽³⁷⁾ اما بالنسبة لموظف الخدمة الجامعية من اصحاب القيادات الجامعية والذي يشغل وظيفة مدير عام فما فوق، فإن للوزير فرض (عقوبة لفت النظر او الانذار او قطع الراتب) بحق اي منهم عند اتيانه فعلاً مخلتة بواجبات وظيفته، وفي حال ظهر للوزير ان الموظف الذي يشغل وظيفة مدير فما فوق انه قد ارتكب فعلاً يستدعي عقوبة اشد من العقوبات الثلاث اعلاه، فإن عليه ان يحيل الامر الى مجلس الوزراء، على ان يتضمن قرار الاحالة الاقتراح بفرض العقوبة المنصوص عليها في القانون.⁽³⁸⁾

كما اجاز قانون انضباط موظفي الدولة النافذ الطعن بقرار فرض العقوبة امام محكمة قضاء الموظفين، على ان يسبق هذا الطعن تقديم تظلم من قبل موظف الخدمة الجامعية امام الجهة التي اصدرت قرار فرض العقوبة خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بقرار فرض العقوبة، وفي حال رفض التظلم حقيقة او حكماً، فإنه يمكن لموظف الخدمة الجامعية الطعن بقرار فرض العقوبة امام محكمة قضاء الموظفين خلال (30) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقة او حكماً ويجوز الطعن في قرار محكمة قضاء الموظفين امام المحكمة الادارية العليا، ويعتبر القرار غير المطعون به والصادر عن محكمة قضاء الموظفين، والقرار الصادر بنتيجة الطعن من قبل المحكمة الادارية العليا، قراراً باتاً لا يمكن الطعن به امام اي جهة اخرى.⁽³⁹⁾

كما نود التأكيد انه لا تحول براءة موظف الخدمة الجامعية او الافراج عنه عن الفعل المحال من اجله الى المحاكم المختصة دون فرض احدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ، بمعنى ان الادارة قد ترى حسب سلطتها التقديرية ان فعل الموظف يشكل مخالفة انضباطية

⁽³⁴⁾ سري حارث الشاوي، مصدر سابق، ص 142.

⁽³⁵⁾ ينظر : المادة (10/ثانياً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

⁽³⁶⁾ ينظر : المادة (10/ثالثاً) من ذات القانون.

⁽³⁷⁾ ينظر : المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

⁽³⁸⁾ ينظر : المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

⁽³⁹⁾ ينظر المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل. والمادة (7/ تاسعاً)

من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.



تستوجب معاقبته، ولا يمنع من ذلك عدم الحكم عليه من قبل المحاكم المختصة من ان تفرض عليه احدى العقوبات المنصوص عليها في القانون اعلاه.⁽⁴⁰⁾

نخلص مما تقدم انه لا يوجد نظام اجرائي خاص بمسائلة موظفي الخدمة الجامعية، حيث لم يتم معالجة ذلك في قانون الخدمة الجامعية، في الوقت الذي كان لا بد من ايراد اجراءات خاصة بهذه الفئة مراعاة لخصوصيتهم، واحاطتهم بإجراءات تساهم في الحفاظ على سمعة موظفي الخدمة الجامعية، وبالتالي فان هذا يعتبر قصوراً في صورة النقص وهو عدم ايراد نظام اجرائي خاص بهذه الفئة، وعلية نرى ضرورة تدخل المشرع وتعديل قانون الخدمة الجامعية او سن قانون مستقل يعالج اجراءات المسؤولية الانضباطية لموظفي الخدمة الجامعية، وعدم ترك هذه الاجراءات الى ما تم النص عليه في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ.

الخاتمة

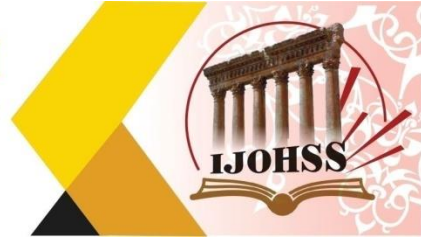
الاستنتاجات:

1. ان وصف موظف الخدمة الجامعية ينطبق على كل موظف في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشكيلاتها حاصل على شهادة الماجستير وحامل لأي لقب علمي والمنصوص عليها في قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي النافذ، ويمارس العمل التربوي او الاداري او الاستشاري او الفني.
2. ان صور القصور التي لحقت قانون الخدمة الجامعية النافذ هي الغموض في اغلب مواد والتعارض بين النصوص والنقص في تنظيم بعض المسائل الموضوعية والاجرائية.
3. جعل قانون الخدمة الجامعية النافذ من يحمل لقب مدرس مساعد وجوده احتياطياً وليس اساسياً في ممارسة التدريس حيث لا بد من وجود الحاجة وموافقة مجلس الكلية لكي يمكن ممارسة العمل التربوي، وهذا يتعارض مع العديد من النصوص منها ما ورد بتعليمات هيكل عمل عضو الهيئة التدريسية، وتتعارض ايضا مع تقاضي المدرس المساعد لمخصصات الخدمة الجامعية، والتي جعلت تقاضي المخصصات المذكورة بإكمال النصاب القانوني في التدريس.
4. وجود تعارض بين النص الوارد في قانون الخدمة الجامعية والنص الوارد في قانون الخدمة المدنية بخصوص مدة التجربة، حيث ان النص الوارد في قانون الخدمة الجامعية رتب اثر وهو نقله الى خارج ملاك وزارة التعليم العالي في حال عدم صلاحيته للتدريس، بينما النص الوارد في قانون الخدمة المدنية رتب اثر وهو الاستغناء عن خدماته، في حال عدم صلاحيته للخدمة.
5. جاءت اغلب فقرات المادة (7) من قانون الخدمة الجامعية النافذ ضعيفة في صياغتها وتحتوي على تعارض وتنقض بين احكامها واحكام القوانين الاخرى، واحتوت بعض المواد على عبارات زائدة تخل بالصياغة التشريعية السليمة.
6. لم يحدد قانون الخدمة الجامعية المقصود بعبارة (السنة) الواردة في المادة (10) من القانون، وفيما اذا كان معناها ينصرف الى السنة التقويمية ام الدراسية، كما لم يحدد القانون الاثر المترتب على عدم تمتع موظف الخدمة الجامعية بإجازة العطلة الصيفية في حال تكليفه بالعمل خلال العطلة وتعويضه عنها بمدة مماثلة.
7. احتوى قانون الخدمة الجامعية على نقص تشريعي وتمثل في عدم تنظيمه للمسؤولية الانضباطية لموظف الخدمة الجامعية واحال كل ما يخص هذا المسؤولية الى القوانين المنظمة لهذه المسؤولية بالنسبة للموظف العام.
8. لم يراعي المشرع العراقي في قانون الخدمة الجامعية النافذ خصوصية الفئة التي شملها هذا القانون من خلال عدم تحديده لإجراءات المسؤولية الانضباطية وتركها تخضع للقواعد العامة رغم ان هناك حاجة الى وجود نظام اجرائي خاص بهذه الفئة مراعاة لمكانتهم وخصوصيتهم وعملهم الذي يختلف عن باقي موظفي الدولة.

المقترحات

1. نقتراح حذف الفقرة (ثالثاً) من المادة (4) من قانون الخدمة الجامعية النافذ وجعل المدرس المساعد يمارس التدريس من حيث الاصل انسجاماً مع النصوص الخاصة بتعليمات هيكل عمل عضو الهيئة التدريسية النافذة وحقوقه بخصوص تقاضي مخصصات الخدمة الجامعية التي يشترط لمنحها لزوم تفرغه من خلال اكمال نصابه القانوني في التدريس.

⁽⁴⁰⁾ ينظر : المادة (23) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.



2. نقترح تعديل نص المادة (2 ثالث عشر) بخصوص تواجد موظف الخدمة الجامعية والتي تم تحديدها بـ 30 ساعة اسبوعياً وجعل هذا الحضور لمن يكلف بأعمال إدارية.
3. نقترح تعديل الفقرة (عاشرأ) من المادة (7) من ذات القانون بخصوص فترة التجربة، وجعل استيفاء هذه المدة بالنسبة للذي يتم تعيينه لأول مره بعد استيفاء لفترة التجربة المنصوص عليها في المادة (14) من قانون الخدمة المدنية النافذ، لإزالة التعارض بين النصين اعلاه.
4. نقترح حذف عبارة (غير المتفرغ) الواردة في المادة (7/اولأ) لكون ان اجور المحاضرات تعطى لمن كان متفرغاً وزادت محاضراته عن الحد الاعلى المحدد له من ساعات التدريس الاسبوعية.
5. نقترح تعديل الفقرة (ثانياً) من المادة (7) من ذات القانون بخصوص اكمال النصاب ومعالجة مسألة اكمال نصاب موظف الخدمة الجامعية الذي يمارس العمل الاداري وعدم ترك هذا الموضوع لاجتهاد الادارات.
6. نقترح تعديل الفقرة (خامساً) من المادة (7) من ذات القانون بخصوص استثناء موظف الخدمة الجامعية من التفرغ، ويكون التعديل بشكل يوضح الاثر المترتب على عدم التفرغ وفق الفقرة اعلاه وهل يطبق الاثر المترتب وفق الفقرة (سابعاً) من ذات المادة من عدمه.
7. نقترح تعديل الفقرة (ثامناً) من المادة (7) من ذات القانون بخصوص صرف نصف الراتب ونصف المخصصات للمتمتة بإجازة الامومة، وجعل النص يتفق مع الاحكام العامة بخصوص المستحقات المالية التي تستحقها الموظف في حال تمتعها بإجازة الامومة.
8. نقترح تعديل الفقرة (تاسعاً) من المادة (7) من ذات القانون من خلال توضيح ما هية المخصصات المشار اليها في الفقرة اعلا التي تمنح لغير اعضاء الهيئة التدريسية من الاطباء والمهندسين.
9. نقترح حذف عبارتي (المشمولين بأحكام هذا القانون) و (ويحتفظ بحقوقه وامتيازاته) الواردة في الفقرة (11) من المادة (7) من ذات القانون لكونها عبارات زائدة لا تفيد النص عليها بشيء.
10. نقترح حذف عبارة (الحاصل على شهادة الماجستير) الواردة في الفقرة (12) من المادة (7) من ذات القانون، لكون ايرادها ينم عن عدم فهم المشرع لتعريف موظف الخدمة الجامعية وشروط استيفاء هذا الوصف.
11. نقترح تعديل المادة (10) من القانون وتوضيح المقصود بعبارة (السنة) الواردة فيها وهل ينصرف معناها الى السنة التقويمية ام الدراسية.
12. نقترح على المشرع ايلاء النص على نظام انضباطي لموظفي الخدمة الجامعية اهمية كبيرة، من خلال تحديد الواجبات والمحظورات التي يترتب على مخالفتها مسائلته انضباطيا ولو بشكل معايير عامة، وايراد عقوبات خاصة تختلف عن النظام الانضباطي لموظفي الدولة، وتحديد الاجراءات بشكل دقيق في صلب القانون مراعاة لمكانة موظفي الخدمة الجامعية واختلاف عملهم عن بقية موظفي الدولة.

المصادر

1. احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، المجلد الاول، ط1، عالم الكتب، القاهرة، 2008.
2. د. خالد عبد الفتاح محمد، الوسيط في تأديب اعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة والعاملين بالمحاكم، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2009.
3. سري حارث الشاوي، النظام القانوني لخدمة موظفي الخدمة الجامعية، دار ومكتبة عدنان، بغداد، 2013.
4. عبد القادر الشخلي، الصياغة القانونية، دار الثقافة والنشر والتوزيع، الاردن، ط1، 2014.
5. د. مصدق عادل، الوسيط في الخدمة الجامعية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
6. د. مصدق عادل، الوسيط في الخدمة المدنية، ج 1، مكتبة السنهوري، بيروت، 2015.
7. علي كريم شجر، القصور التشريعي في اجراءات التحقيق والمحاكمة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2024.
8. ميثم فالج حسين، القصور التشريعي في قانون العقوبات العراقي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2018.
9. ورود محمد جابر، القصور التشريعي في احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 2008 المعدل، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2023.

10. د. اسامة طه حسين، قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل، قراءة تحليلية، بحث منشور في مجلة الباحث للعلوم القانونية، المجلد الثاني، العدد 1، 2021.
11. بشار جاهم عجمي حسين، التنظيم القانوني لانضباط موظف الخدمة الجامعية في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 1، 2013.
12. د. حيدر غازي فيصل، القصور التشريعي في قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي، بحث منشور في مجلة القانون المقارن، العدد 73، 2019.
13. د. رشا محمد جعفر، اوجه القصور في الصياغة القانونية لقوانين الوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، 2015.
14. د. سعاد عبد الفتاح، محمد سلمان العزاوي، تقويم قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008 المعدل واثره في تقليل مظاهر الفساد الاداري والمالي، بحث منشور في مجلة الدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، 2011.
15. د. عامر ابراهيم احمد، القصور التشريعي في المركز القانوني للمحافظ في القانون العراقي، بحث منشور في معهد العلمين، الكوفة، العدد 7، 2021.
16. قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
17. قانون الخدمة الجامعية رقم (145) لسنة 1964 الملغى.
18. قانون الخدمة الجامعية رقم (142) لسنة 1976 الملغى.
19. قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل.
20. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.
21. قانون الخدمة الجامعية رقم (23) لسنة 2008.
22. قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008.
23. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (772) لسنة 1987.
24. قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (882) لسنة 1987.
25. تعليمات العطل الدراسية والاجازات الاعتيادية لموظف الخدمة الجامعية رقم (3) لسنة 1979.
26. تعليمات هيكل عمل عضو الهيئة التدريسية رقم (72) لسنة 1993 المعدلة.
27. التشريع، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، رابط الموقع <https://ar.wikivahdat.com/wiki>، تاريخ النشر 2023/4/5.
28. تعريف التشريع لغة واصطلاحاً، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، رابط الموقع <https://wuthqa.net/c/fiqh/658>، تاريخ النشر 2020/3/3.
29. ورود محمد جابر، انواع القصور التشريعي، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت)، رابط الموقع <https://mail.almerja.com/reading.php?idm=216271>، تاريخ 02023/11/9